

*Refleksjoner over sosialt  
arbeids historikk*

*Av Svanhildur Gudmundsdottir*

<b>TITTEL</b> Refleksjoner over sosialt arbeids historikk	<b>NOTATNR.</b> 7/02	<b>DATO</b> 2002-06-27
<b>PROSJEKTTITTEL</b>	<b>TILGJENGE</b> Åpent	<b>TAL SIDER</b> 19
<b>FORFATTAR</b> Svanhildur Gudmundsdóttir	<b>PROSJEKTLEIAR/-ANSVARLEG</b> Svanhildur Gudmundsdóttir	
<b>OPPDRAGSGJEVAR</b> HSF, Asf	<b>EMNEORD</b> Sosialt arbeid	
<b>SAMANDRAG</b>  Historisk oversikt over utviklingen av sosialt arbeid fra de første pionerer til dagens situasjon, med vekt på sosialt arbeid i en sosialkontorkontekst. Notatet gir også et innblikk i sammenhengen mellom sosialpolitikk og utøvelsen av sosialt arbeid.		
<b>SUMMARY</b>		
<b>PRIS</b> Kr 50,-	<b>ISSN</b> 0806-1696	<b>ANSVARLEG SIGNATUR</b> Dekanus



## **Innledning**

Dette arbeidsnotatet er ment som et undervisningsmateriale for 1. klasse ved sosionomutdanningen og skal anvendes i faget sosialt arbeid, tema historikk.

Notatet gir ikke uttømmende kunnskap om sosialt arbeid som fag eller om sosionomers arbeidsfelt, men er en kort innføring i faget sosialt arbeid og utviklingen i Norge. Studentene vil, i løpet av de tre årene utdanningen tar, få mer detaljert kunnskap om faget, og forhåpentligvis kunne trekke tråder fra notatet og videre inn i kunnskap fra de andre fagene som for eksempel samfunnsfagene og psykologifaget.

Sogndal 27.06.02

Svanhildur Gudmundsdóttir

## 1 Sosialt arbeids historikk

Sosialt arbeid tar utgangspunkt i humanistiske og demokratiske idealer, slik som likhet og trygghet for alle. Utøvelsen av sosialt arbeid skal bygge på profesjonell kunnskap. Hudson (1997) deler sosialt arbeidskunnskap inn i fem kategorier: teoretisk kunnskap, empirisk kunnskap, kunnskap om lover/regelverk/rammebetingelser (procedural knowledge), praksis kunnskap og personlig kunnskap. Disse fem kategoriene utelukker ikke hverandre, men danner et hele i utøvelsen av sosialt arbeid.

I faget er det mange ulike modeller. De har sprunget ut fra ulike teoretiske tradisjoner og ut fra ulike politiske ”regimer” og økonomiske forhold. Sosialt arbeid er et anvendt fag, og utvikles i takt med den sosialpolitiske utviklingen i det enkelte land. Men selv om den vestlige verden er ulik i sosialpolitisk sammenheng, er likevel røttene til sosialt arbeid de samme. Sosialt arbeid kom til Norge via USA. Noen hevder sågar (Goldstein 1973) at sosialt arbeid er en amerikansk innretning, men vi vet jo at sosialt arbeid er blitt drevet i de fleste samfunn, for eksempel har den katolske kirke vært aktiv på den fronten. E. Youngshusband (1981) hevder at sosialt arbeid er oppstått i slummen i London, pga. fattigdom og kriminalitet.

Det er to pionerer som nevnes som formødrene til profesjonelt sosialt arbeid. Den ene er Mary Richmond og den andre er Jane Addams. De var begge inspirert av engelske utøvere av sosialt arbeid (Franklin 1986), men ut fra ulikt ståsted. De virket på omtrent samme tidspunkt, begge i USA, men hadde ulik tilnærming til utøvelsen av faget. Begge var i utgangspunktet opptatt av fattigdommen, men var uenige om hvordan fattigdomsproblemet skulle løses og arbeides med. Industrialiseringen, flytting fra landsbygdene til byene, samt økt europeisk innvandring til USA var medvirkende til en øking i fattigdom og sosiale problemer.

## 1.1 Mary Richmond (1861 – 1928)

Mary Richmond vokste opp under heller dårlige økonomiske kår. Hun mistet begge foreldrene i tuberkulose, og ble da tatt hånd om av sin farmor og sine tanter. Hun begynte ikke på skolen før hun var 11 år. Etter avsluttet videregående skole (i 1878) arbeidet hun som bokholder en tid og hennes karriere som sosialarbeider startet da hun ble kasserer i Charity Organization Society (COS) i 1889. COS var en veldedighetsorganisasjon som arbeidet med verdig trengende familier og individer. Richmond mente at fattigdommen kunne overvinnnes ved rehabilitering av enkeltindivider. Richmond mente at utdanning var viktig for utvikling av sosialt arbeid. Hun skriver om forskjellen på måten de ufaglærte og de trente sosialarbeidere møtte klientene på (Richmond 1922). Richmond mente at det ikke var nok å være intelligent og vennlig i møtet med de fattige. Hennes metode i sosialt arbeid ble kalt *social casework*. Hun var svært opptatt av å utvikle sosialt arbeid til en profesjon. Sosialarbeidere skulle skoles, sosialt arbeid var et fag som verken jurister eller psykologer kunne utføre. Hun var opptatt av at de som arbeidet med denne type sosiale problemer, fikk en utdanning og hun hevdet at mer kursing og ”learning by doing” var sentralt. Praktisk arbeid ble prioritert fremfor akademisk tilnærming. Det var viktig å gi disse menneskene kurs, og så skulle de følge en mester og lære av henne, for det var jo mest kvinner innen denne bransjen da som nå.

Richmond var inspirert av medisin og naturvitenskapelig tenkning. Hun arbeidet ut fra en diagnostisk tenkning der individet var i fokus. Alle sider ved individet skulle grundig utredes, og faktorer som økonomi, miljø og familieforhold ble vektlagt. Intervjuet er svært sentralt hos Mary Richmond. Hun vektla at hvert individ er spesielt og at den enkelte må forstås ut fra sin egenart. Samarbeid med klienter og miljøet rundt klientene var òg viktig. Kunnskap om samfunnet er også sentralt hos Richmond, fordi hun mente at samfunnet dannet rammene rundt individet, og at individet måtte tilpasses til det samfunn individet lever i. Richmond publiserte det vi kan kalle den første læreboken i sosialt arbeid; *Social Diagnosis* i 1917, og hennes tenkning var dominerende i faget de neste 50 årene ( Barber 1994 i Hutchinson og Oltedal 1996).

## 1.2 Jane Addams (1860 – 1935)

Jane Addams vokste opp i en velstående familie og var utdannet sosiolog (en av få kvinner i hennes generasjon som fikk mulighet til å ta høyere utdanning). Hun hadde andre ideer om sosialt arbeid og hvordan arbeidet med de fattige skulle utføres, enn de Mary Richmond hadde. Hun var mer orientert mot samfunnsarbeid, bosatte seg i fattigstrøket i Chicago, og arbeidet med å forbedre forholdene for de som bodde der. Hun drev aktivt opplysningsarbeid, og trodde på aktivt naboskap i kampen mot fattigdommen. Hun stiftet, sammen med Ellen Gates det første settlementet, Hull House i USA, etter mønster fra Toynbee Hall i London East End. (Toynbee Hall var det første settlementet i verden som en vet om. Det var studenter og akademikere som bosatte seg der sammen med de fattige i slummen i London; de betegnet dette som ”Practical Socialism”). Settlementbevegelsen fokuserer på fattigdom som samfunnsskapt problem. For å kunne arbeide med fattigdom skulle en bosette seg i samme miljø og leve som de fattige. Denne bevegelsen er ikke et veldedighetsprosjekt men en sosialpolitisk prosjekt (Soydan 1993).

Settlementbevegelsen ble etablert i Norge i 1919 og slik som i andre land, ble den etablert ut fra sosial nød (Conradi 2001). I motsetning til tilsvarende bevegelser i andre land, var den norske bevegelsen å betrakte som en kristen, nærmest apolitisk bevegelse. Det var Norges Kristelige Studentforbund som kjøpte Fossveien 19 på Grünerløkka i Oslo. Målsettingen var å arbeide for sosial rettferdighet på et kristent grunnlag, og ikke drive sosialt reformarbeid. Studentersettlementet Fossgården arbeidet med ulike tiltak i nabolaget, som barneklubber, undervisning og å arrangere tilstillinger i nabolaget.

De fleste som bodde i Hull House var kvinner og Hull House ble deres private og faglige hjem. Kvinnene hadde ulik utdanning. For eksempel bodde USA`s første kvinnelige advokat i Hull House (Sophonisba Breckinridge). Sosiologer som for eksempel G.H. Mead var mye der. Det blir hevdet i enkelte kretser at Jane Addams har hatt stor innvirkning på hans teoriutvikling, men kvinner i datidens USA hadde ikke tilgang til deltakelse i forskning og undervisning på universitetsnivå.

Jane Addams var mer sosialpolitisk orientert enn Mary Richmond og mer orientert mot teoriutvikling. En kan gjerne si at hun var mer akademisk orientert. Jane Addams mente at

veldedighet ikke var veien å gå for å hjelpe de fattige. Hun mente at en måtte sette seg inn i deres måte å tenke på, og studerte den sosiale virkeligheten til de fattige. Hun snakket også om genuin empati i sitt møte med de fattige. Hun bidro (Kokkin 1998) til endringer i amerikansk sosialpolitikk, for eksempel arbeidet hun for å begrense barnarbeid og for å innføre påbudt skolegang. Videre var hun svært opptatt av å hjelpe fattige innvandrere fra Europa. Hun kjempet også for kvinners og de eldres levekår. En kan si at hun var opptatt av strukturelle årsaker til sosiale problemer og for arbeidet for sosial rettferdighet. Hun skrev flere bøker og et utall artikler (Soydan 1993, Hutchinson og Oltedal 1996), også vitenskapelige tekster om sosialpolitiske forhold og om filosofiske og moralske spørsmål. Det kan òg nevnes at Jane Addams fikk Nobels Fredspris i 1930 sammen med Nicolass Murray Butler for den internasjonale kvinnelige for fred (Kokkin 1999, Franklin 1986).

Vi ser at ulike måter å betrakte problemer på, forstå problemene og hva de skyldes, fører til ulike handlinger. For Mary Richmond var fokuset rettet mot individet, for Jane Addams var individets problemer konsekvens av at samfunnet er sykt. Når individet lider, er det et symptom på at noe annet er galt (Levin og Trost 1996). Det var samfunnsendring som var i fokus for hennes arbeid, mens tilpasning til samfunnet var løsningen i Mary Richmonds tradisjon.

En kan si at formålet, nemlig det å hjelpe de fattige, var det samme hos begge disse kvinnene, men metodene deres var forskjellige, Richmond var individorientert og ønsket å utvikle en hjelpeprofesjon med utgangspunkt i veldedighet, mens Addams med sitt sosialpolitiske engasjement hadde som mål å endre levekårene til de fattige (Marthinsen 2001).

Addams og Richmond var ”avvikere” i den tiden de levde. Kvinners rolle var nært knyttet til familien, og ikke til selvstendig liv i offentlighet. Disse to kvinnene måtte skape sine egne roller og har mest sannsynlig vært utsatt for press, både direkte og indirekte, fra sine omgivelser i arbeidet for å skape sine selvstendige og uavhengige liv (Franklin 1986). Slik sett var disse to pionerer på flere områder.



## 2 Utviklingen av sosialt arbeid i Norge

I Norge har sosialarbeiderutdanningene vært preget av ”arven” fra Amerika. Mange av de første med sosionomutdanning i Norge fikk sin utdanning der. Samtidig er velferdsordningene i Norge noe annerledes enn i USA. Den norske sosionomutdanningen ble således preget av de sosialpolitiske velferdsordningene som etter hvert så dagens lys her i landet. Individet blir i fokus, da velferdsordningene i hovedsak er individrettet.

Før vi fikk den moderne velferdsstaten og faget sosialt arbeid ble etablert, ble det også i Norge drevet sosialt arbeid. I tidlige tider var det ”ætten” som var ansvarlig for å ivareta gjensidig trygghet generasjonene i mellom. Denne plikten var ikke bare et moralsk prinsipp, men nedfelt i lovverket, både gamle Gulatingsloven og Frostatingsloven og senere i Magnus Lagabøters lov fra ca. 1270. De voksne og arbeidsføre hadde ansvar for barn og andre medlemmer av slekten som ikke kunne sørge for seg selv (Kluge 1979). Etter hvert som kirken befestet sin stilling her i landet, begynte den å ta ansvar for mennesker som av ulike grunner ikke kunne få hjelp av slekten. Den katolske kirke hadde en særstilling i fattigpleien og klostrene opprettet hospitaler for fattige og syke. Reformasjonen i Norge førte til store endringer i kirkens rolle i fattigpleien. Kirken ble underlagt staten, dvs. kongen, og kongen var mer interessert i kirkens rikdom enn i helse- og sosialarbeidet som ble drevet i kirkens regi (Kluge 1979).

Legdsordningen i Norge kan også sees på som en form for sosialt arbeid. Legdsordningen var en obligatorisk fattigpleie, der bøndene hadde plikt til å ta imot en eller flere fattige for en viss tid og siden sende dem videre til neste gård; et slags rotasjonsprinsipp.

Legdsordningen ble avløst av Fattigloven i 1845 (Seip 1984). Etter hvert som velferdsstaten tok form, ble det sosiale arbeidet mer preget av det offentliges kollektive ansvar for borgernes trygghet, samtidig som det var stort rom for privataktører (Seip 1994).

Da sosionomutdanningen startet med sosiale kurser i Norge på 1920-tallet, var utdanningen i hovedsak rettet mot administrering av velferdsordningene. Sosialpolitisk var det stor tro på at sosiale problemer skulle kunne forebygges gjennom disse velferdsordningene. På de sosiale kursene ble forvaltningskompetanse vektlagt, men faget sosialt arbeid var lite i fokus. Det var sykehuskuratorene som arbeidet med det faglige sosiale arbeidet i Norge

(Terum 1996). Metoden de brukte var i M.Richmonds tradisjon. "Case work" ble oversatt til individuelt sosialt arbeid på norsk. Psykoanalysen som dominerte case work tradisjonene, er også den teorien som har hatt størst innflytelse på sosialt arbeid i Norge. Den modellen holdt stand i Norge i ca. 50 år.

På slutten av 1960-tallet kom det frem en god del kritikk mot "case work" tradisjonen. Kritikken ble i hovedsak rettet mot individualisering av problemene og at en tildekket sammenhengene mellom individuelle problemer, samfunnsprosesser og strukturer. Endringer i det politiske klima i Norge på 1970-tallet har også hatt sitt å si for endringer i faget sosialt arbeid. Det ble stilt spørsmål som

- er metodene i sosialt arbeid undertrykkende?
- blir forskjellene i samfunnet redusert ved innføringen av ulike sosialpolitiske tiltak?

En så at den økte økonomiske veksten på 1960-tallet ikke reduserte sosiale problemer og kritikken mot de sosialpolitiske ordningene økte. Det politiske klima ble mer radikalt i 1960 og -70-årene. Denne politiseringen satte sitt preg på universitetene og la grunnlaget for ny teoretisk plattform også i faget sosialt arbeid. Når det skjer endringer innen fagdisipliner som sosiologi, sosialantropologi, psykologi, jus og filosofi, får dette konsekvenser for faget sosialt arbeid (Hutchinson og Oltedal 1996).

Konfliktmodeller og radikal strukturalisme med røtter i marxistisk teori ble aktuelle i sosialt arbeid og brukt til å forstå årsakssammenhenger på makronivå (Hutchinson og Oltedal, s. 21), og hva det betydde for individet å være i en konstant avmaktsposisjon. Samfunnsarbeid som metode i sosialt arbeid var aktuelt på denne tiden og ble en del av undervisningsopplegget i sosialt arbeid ved sosialskolene, men fikk likevel et begrenset fotfeste i praksisfeltet i Norge. Denne tilnærmingen fokuserer på grupper, organisasjoner og lokalmiljø og ikke på individ. Det ser ut som samfunnsarbeid har fått sin renessanse på slutten av 1990-tallet. Nylig er det kommet to norske bøker (Hutchinson, G. S. og Tyness, P.) om samfunnsarbeid. Det gjenstår imidlertid å se om denne fornyede interessen blir nedfelt i praksisfeltet.

Læringsteori ble aktuell teoretisk tilnærming i sosialt arbeid på 1960 og -70 tallet. Hovedfokuset i læringsteori i sosialt arbeid er på atferd. Med atferd menes både ytre observert atferd og tenkning og følelser, altså de mentale prosesser som fører til handling og

synlig atferd (Hutchinson og Oltedal 1996). Spørsmålet i sosialt arbeid blir da hvilken atferd hos klienten som trenger endring og om det kan være andre i klientens nærmiljø som trenger å forandre atferd for at få til endring hos klienten. Hvordan kan vi forstå klientens adferd? Hvilke endringer er ønskelige og hvilken fremgangsmåte skal til for å få til endring? I et læringsteoretisk perspektiv er relasjonene mellom klienten og sosialarbeider preget av problemløsningen.

På 1980-tallet ble systemteorien dominerende innen flere fag. Systemteorien er et samlebegrep der en henter kunnskap fra ulike disipliner, slik som biologi, antropologi, psykologi, psykiatri, sosiologi, fysiologi og økologi (Hutchinson og Oltedal 1996). Systemteorien kom gradvis inn i sosialt arbeid da en begynte å ha større fokus på betydningen av samhandling og kommunikasjon når en arbeidet med menneskelige problemer. En systemteoretisk tilnærming går i all enkelhet ut på at en ser på klienten som en del av et system, der han/hun er i interaksjon med andre over tid og det skjer en gjensidig påvirkning. Compton og Galaway (1999), sentrale lærebokforfattere innen faget sosialt arbeid, er systemteoretisk orienterte.

På 1990-tallet har interaksjonistiske teorier fått stor oppmerksomhet i sosialt arbeid. Arven fra Jane Addams kommer til ny ære og verdighet. Sentralt i interaksjonismen er definisjonen av situasjonen, både ut fra klientens og sosialarbeiderens synspunkt. Begge parter skal forsøke å forstå den andre, komme på bølgelengde ("tuning in") med hverandre (Shulman 1992) for å kunne samarbeide om det som er problematisk. Denne tilnærmingen er nåtidsorientert. L. Shulman som er en sentral lærebokforfatter innen faget sosialt arbeid, er "interaksjonist".

## **2.1 Sosialt arbeid som forskningsfelt**

I Norge ble faget sosialt arbeid etablert på universitetsnivå i 1974, da Institutt for høgresosionomutdanning (ISA) startet ved Universitetet i Trondheim. I løpet av de 25 årene instituttet har eksistert, er det uteksaminert 140 kandidater med hovedfag i sosialt arbeid (Tronvoll 2001). Høgskolen i Oslo uteksaminerer også hovedfagsstudenter, men med lisens fra Universitetet i Trondheim. Forskning i faget har lenge vært drevet ved Høgskolen i Oslo (tidligere NKSH), i starten mest av fagpersoner med formalkompetanse i andre fag enn

sosialt arbeid. Etter hvert som flere sosionomer erverver forskningskompetanse, blir det flere forskere med bakgrunn i sosialt arbeid (Martinsen 2001).

I starten var det vanskelig for ISA å få forskningsmidler fra Forskningsrådet. Faget var lite kjent som forskningsemne. De senere årene har dette imidlertid blitt annerledes, og det er nå flere sosionomer som har tatt doktorgrad innen fagområdet. Det drives også forskning innen sosialt arbeid ved andre institusjoner som Barnevernets utviklingssenter, regionsentrene for barne- og ungdomspsykiatri og flere forskningsstiftelser (Tronvoll 2001).

### **3 Sosialkontorene**

Sosialkontorene i Norge er en av hovedarenaene for utøvelse av sosialt arbeid. Kommunene i Norge har ansvar for sosialtjeneste, jfr. Lov om sosiale tjenester m.m. 1992, § 2-1. Velferdsstaten har vært fundamentet i norsk offentlig politikk siden etterkrigstiden og velgerundersøkelser helt siden 1960-tallet viser at folk slutter opp om velferdsstaten.

Velferdsstaten som moderne fenomen er en europeisk oppfinnelse (Kuhnle 1996) som vi finner i alle industrialiserte land. Begrepet velferdsstaten ble utviklet både ut fra tyske (Bismarck ) og engelske sosiale forsikringsordninger i begynnelsen av 1900-tallet og frem til 1940, men først etter at the Beveridge Report kom i 1942, ble begrepet allment (Flora og Heidenheimer 1982). Utviklingen av velferdsstaten har vært ulik i de ulike land. Den skandinaviske velferdsstatsmodellen er universalistisk, den skal sørge for universelle ordninger som helse, utdanning og andre velferdstjenester for hele befolkningen. Den sosiale likhetstanken er et bærende prinsipp (Kuhnle 1996).

Etter annen verdenskrig startet utviklingen av den norske velferdsstaten for alvor. Som en del av denne utviklingen kom diskusjonen om velferdsordninger for befolkningen, der i blant diskusjonen om offentlige trygdeytelser som erstatning for fattighjelpen. Trygdene skulle erstatte inntektstap. En så imidlertid, at det var en andel i befolkningen som falt utenfor de statlige trygdeordningene. Det ble kommunene, som måtte sørge for å yte hjelp til de personene (Terum 1996).

Diskusjonen om utviklingen av sosialkontorene og endringen av lovverket fra fattighjelp til Lov om sosial omsorg og diskusjonen om utdanningen av sosialarbeidere/sosionomer i Norge, var parallell. På det kommunale nivå ønsket en at de folkevalgte skulle forvalte den nye loven. Det ble reist spørsmål om det var nødvendig med sosialfaglig kompetanse til å håndtere søknader om økonomisk bistand. Fra faglig hold ble det hevdet at en slik ordning ville gjøre det vanskelig for folk, spesielt i små kommuner, å søke økonomisk hjelp, mens det fra kommunalt hold ble hevdet at lokal kunnskap og gode personlige egenskaper var gode forutsetninger for å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp. Departementet var også kritisk til at de folkevalgte skulle inneha en slik rolle. De mente at det var nødvendig med kunnskap om klientbehandling, og satte inn økonomiske virkemidler for å stimulere kommunene til å opprette sosialkontorer med faglig kvalifisert personale. Det var først på 1970-tallet at profesjonaliseringen på sosialkontorene ble allmenn (Terum 1996).

I debatten om sosialhjelpen har fokuset vært på om den økonomiske sosialhjelpen bør være standardiserte ytelser eller om ytelsene skal være skjønnsbaserte. Sosialhjelpen er en skjønnsbasert ytelse basert på at alle utveier skal være forsøkt før en kan få tildelt sosialhjelp. Sosialhjelpen kan være et supplement til andre trygdeytelser og/eller til lave inntekter, og er et viktig tilskudd til lavinntektsfamiliene. Mange av flyktingene som kommer til Norge mottar ofte sosialhjelp over lengre tid enn andre sosialhjelpsmottakere (SSB 2000). I følge Sosialt utsyn 2000 har veksten i sosialhjelpsutbetalingene gått ned på 1990-tallet.

Den enkelte sosialklient blir kjent med myndighetenes sosialpolitikk bl.a. i møtet med sosialarbeideren på sosialkontoret. Det er sosialarbeideren som skal iverksette loven og myndighetens politikk. De som arbeider ved sosialkontorene, må kunne karakteriseres som det Lipsky (1980) kaller "street-level bureaucrats" (Audun Offerdal 1986 kaller "bakkebyråkrater"). Det forventes at de utøver faglig skjønn og at de arbeider i nær kontakt med klientene. I motsetning til Lipsky's tenkning arbeider sosialarbeiderne ved sosialkontorene i Norge oftest sammen med kollegaer. Den rollen sosialarbeidere har på sosialkontor, kan være en vanskelig rolle å ha. De møter den enkeltes nød, og må både være i rollen som behandler og som kontrollør. Selv om de samarbeider med andre kan den enkelte likevel ofte stå alene om utøvelsen av skjønn og avgjørelser i enkeltsaker. Den enkelte sosialarbeider skal forsvare knappe goder, reduserte kommunale budsjetter, og samtidig ta vare på og forstå klientens behov.

Sosialkontoret kan karakteriseres som det Schaffer og Huang (1975) i Bleikli, Jacobsen og Thorsvik (1997) kaller et administrativt fordelingsystem, bestående av tre elementer:

- en terskel
- en kø
- en skranke

Til dette fordelingsystemet kreves det regelfølgning: for å komme over terskelen må brukeren følge visse regler, og for å være med i køen må klienten oppfylle bestemte kriterier. Når brukeren kommer til skranken for å få tildelt det gode han/hun søker, kreves det samhandlingskompetanse fra begge parter. Fra klienten/brukeren kreves det at han/hun har kunnskap om de tjenester som finnes og det forventes også at han/hun er både motivert og aktivt deltakende i samhandlingsprosessen (Rønning 1996). Fra sosionomens side forventes det omfattende kunnskap både sosialfaglig og juridisk. Yrkesutøveren kommer ofte i en klemme mellom klientens forventninger og gjeldende sosialpolitiske målsettinger eller jfr Eriksen og Terum (2000:25) ”:...inntar en problematisk stilling mellom fag og politikk”.

I følge Solheim (1996) kan det være vanskelig for klientene å forstå denne klemmen saksbehandleren kommer i. Klienten opplever ofte at han/hun ikke blir tatt vare på i sosialkontorsystemet. Klientene i Solheims undersøkelse erfarte at sosialkontorpersonalet ikke møtte dem med den respekt de forventet, at de selv måtte kunne en del om sine rettigheter og at sosialkontoret ikke ga klientene fullverdig informasjon. Det kan virke som deres opplevelse bryter med formålet i Lov om sosiale tjenester, jfr. § 1 :

- a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og å forebygge sosiale problemer,*
- b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.*

Dette kan bety at sosialarbeiderne er hardt presset i sin arbeidssituasjon, og at de derfor ikke i alle tilfeller kan ivareta klientene verken ut fra en juridisk eller en sosialfaglig betraktning.

Dette samsvarer også med det Stjernø (1988) kommer frem til i sine undersøkelser, selv om det har vært en god del endringer både innen lovverket (fra Lov om sosial omsorg til Lov om sosiale tjenester) og i fagfeltet i tiden fra Stjernø`s undersøkelser til Solheim`s undersøkelser.

Det kan ofte se ut som ressursene ikke strekker til for utøvelsen av faglig sosialt arbeid ( Solheim1996, Thomassen 1995, Kristoffersen 1996). En kan lure på om verdien av det faglige arbeid ikke blir verdsatt eller forstått av bevilgende myndigheter. Kunnskap om lovverket og rammene sosialkontoret skal gå ut fra, samt effektivitet, det å få unna sakene, gir kanskje mest verdi hos de bevilgende myndigheter. Klientene ved sosialkontorene ønsker imidlertid mer helhetlig faglig behandling ( Solheim 1996, Uggerhøj 1995, Christiansen i Hove 2000).

Det kan kanskje være slik at substansen i det faglige sosiale arbeid er uklar og rollen til sosialarbeideren vis à vis klienten derfor også blir diffus. Det kan kanskje være slik at sosialarbeidere blir sosialisert inn en byråkratisk effektivitetskultur som ikke gir rom for fordypning i det faglige sosiale arbeid. Vi vet (Kristoffersen 1996) at sosialarbeidere opplever at arbeidssituasjonen på sosialkontor er preget av krysspress, manglende ressurser og faglige dilemmaer. Sosialarbeidere stilles overfor mye kritikk utenfra og de møtes ofte med motstridende interesser. Når arbeidspresset blir for stort, kan det bli lett å ty til regler og rutiner!

#### **4 Brukermedvirkning**

Det ”nye” i tiden er det som kalles brukermedvirkning.

Brukermedvirkning og brukerstyring ble fremtredende i det norske samfunn på 1970-tallet (Eriksen og Weigård 1993), i starten mest synlig innen privatsektor og utdanningssektoren. I Lov om sosiale tjenester § 8-4 blir det slått fast at tjenestetilbudet til klientene innen sosialomsorgen så langt som mulig skal utformes i samarbeid med klienten. Dette kan betraktes som oppfordring til brukermedvirkning.

Det overordnede målet i sosialt arbeid er å få til en endring eller en utvikling enten hos klienten eller både hos klienten og i hans levekår. I dette hjelpeforholdet bruker sosialarbeideren seg selv som redskap. Sosialarbeiderens holdninger er viktige i møtet med klienten og både samfunnssynet og menneskesynet til sosialarbeideren vil vises i det arbeidet som utføres. Sosialarbeideren skal etablere en kontakt og få en god relasjon til klienten.

Brukerperspektivet har noe av det Søren Kierkegaard skrev om det å hjelpe og det å skape tillit:

*”Men al sand hjelpekunst begynner med ydmygelse: Hjælperen må først ydmyge seg under den han vil hjelpe, og derved forstå, at det å hjelpe ikke er det at beherske, men det at tjene – at det at hjelpe ikke er det at være den herskesygeste, men den tolmådigste – at det at hjelpe er villighed til indtil videre at finde seg i at have uret og i at ikke at forstå, hvad den anden forstår” (I Oltedal 1988, s. 60).*

For å forstå må hjelperen underordne seg den som søker hjelp, være ”ydmyg”; den hjelpesøkende er den som kjenner problemet. Brukerperspektivet innebærer at en forandret ordbruk. Begrepet bruker erstatter begrepet klient. Brukerperspektivet innebærer videre at den hjelpesøkende skal være aktiv deltaker i problemløsningen. En kan spørre om dette er noe nytt i sosialt arbeid, og om ikke det har vært en bærebjelke i de ulike modellene i sosialt arbeid at klienten skal være aktivt medvirkende?

En kan derfor gjerne hevde at brukerperspektivet ikke er noe nytt i sosialt arbeid, men at det er et perspektiv som kanskje kommer mye i fokus nå fordi sosialarbeiderne ikke har vært dyktige nok til å vise at de tar klienten på alvor. Noen av klientundersøkelsene (Howe, Solheim, Uggerhøj) viser at klientens opplevelser tilsier nettopp at sosialarbeiderne ikke har vært flinke nok til å få frem klientens medbestemmelsesrett i det sosiale arbeid. En kan gjerne spørre hva det er som er grunnen til dette. Kan det være de rammebetingelser som de fleste sosialarbeidere arbeider under som gjør at det faglige sosiale arbeid blir nedprioritert? Det er tydelig at klientene mener at de sosialarbeidere de har møtt, ikke har vært flinke nok til å rette oppmerksomheten mot klientens behov og ikke vist nok medmenneskelighet, ærlighet og engasjement. Ved å sette brukerperspektivet på dagsorden og integrere det i deler av lovverket, vil vi kanskje se en endring i retning reell samhandling og medvirkning i samhandlingen mellom bruker og sosialarbeider i tiden fremover.

Det blir fra politikerne stilt krav om at tjenestene i offentlig sektor skal utformes slik at brukerperspektivet blir ivaretatt. Brukerne skal være med i utforming av tjenestene og makt og kunnskap skal deles med brukerne.



Flere stortingsmeldinger har satt fokus på brukermedvirkning bl.a. St.m. nr 35 (1994-95) *Velferdsmeldingen*; St.m. nr 4 (1996 –97) *Langtidsprogrammet* og St.m. nr. 28 (1999-00) *Innhald og kvalitet i omsorgstenestene*. I den sistnevnte står følgende om brukerperspektivet:

*Brukerperspektivet må leggjast til grunn for tenestene. Dette innebærer både at tenesta blir tilpassa det individuelle behovet hos den enkelte, at den enkelte har rett på informasjon som gir eit realistisk inntrykk av den hjelpa han eller ho kan få, og at den enkelte mottakar må kunne medverke med sin kunnskap om behov og moglege løysningar.*

Denne formuleringen omfatter det de andre to stortingsmeldingene sier om brukerperspektivet, nemlig: brukermedvirkning, brukerinnyflytelse og brukerorientering.

Brukerperspektivet innebærer at brukerne av offentlige tjenester skal trekkes med i et samarbeide om hvilke tjenester de har bruk for, hvordan tiltak bør utformes og hvilke tiltak det er aktuelt å iverksette og tilrettelegge (Tronvoll 1997) .

Brukerperspektivet i sosialt arbeid kommer fra land som USA og England. Disse landene har en noe annen sosialpolitisk virkelighet enn vi har her i Norge. Det er viktig at vi lærer oss til å se de ulike modeller vi arbeider utfra i en kontekst. Den sosialpolitiske konteksten i England er en annen enn i Norge, og derfor kan vi ikke alltid overføre ideer direkte, men må vurdere hva som passer i vår virkelighet. En kan også problematisere i hvilken grad og på hvilken måte brukermedvirkning kan iverksettes i det offentlige hjelpeapparatet.

Brukerperspektivet bygger bl.a. på at klienten skal kunne velge (Ørstavik 1996). Men brukerne av sosiale tjenester er bosatt i en bestemt kommune og det er bare ett sosialkontor i den kommunen, slik at brukeren ikke kan velge om han/hun skal bruke tjenestene fra sosialkontoret i kommunen eller ikke. Når behovet for tjenestene er der, kan du ikke velge, hvis ikke brukeren går til et så drastisk skritt som å flytte fra kommunen.

Ørstavik sier videre at bl.a. sosialarbeidere (leger og funksjonærer også) må forvente å miste makt og være forsiktige med å bestemme hvilken hjelp klienten skal få og hvilken form hjelpen skal ha. Vi kan ikke si til en klient at du skal få *støttekontakt* fordi vi mener det er riktig for deg i din situasjon, når klienten vil ha *pengar*.

Rønning og Solheim (1998) har sett nærmere på brukerbegrepet. De sier (s. 30 ff) at begrepet *brukerperspektiv* er et perspektiv der en skal se et tilbud eller et behov fra brukerens side. Det blir da et **innholdsorientert** begrep, der den som utformer tjenestene skal forsøke å tenke seg hvilken kunnskap brukeren har og hvilke ønsker en mener at de har. Dette i motsetning til et **proessorientert** brukerperspektiv, der den som utformer tjenestetilbudet, gjør dette sammen med brukeren. Uansett om anvendelsen av begrepet er prosess- eller innholdsorientert, må den som utformer tjenestetilbudet (hjelperen) foreta en del valg. Det er nødvendig at helperne prøver å være sensitive for brukerens synspunkter og opplevelser.

En må se på brukerperspektivet både ut fra et rettighetsperspektiv og et pliktperspektiv (Ørstavik 1996). Dette i forhold til begge parter, både fagpersoner og brukere. Et slikt perspektiv kan føre til at fagfolk reduserer sitt ansvar og overlater for mye til brukeren, men det kan også bli slik at brukeren blir en del av systemet og ikke klarer å kritisere det. Begge deler er uheldige konsekvenser, men en må være åpen for at nye roller vil føre til andre kriterier for ansvar og forpliktelser. Det kan også stilles spørsmål ved om brukerperspektivet er for alle og en må vurdere hvem som kan delta. Når en arbeider innenfor dette perspektivet, er det viktig å vurdere hvilke individer og hvilke grupper som vil profitere på en slik tilnærming.

## 4.1 Empowerment

I en del sammenhenger blir det satt likhetstegn mellom *brukermedvirkning* og *empowerment*. Hvordan ordet *empowerment* blir oversatt i Norge er litt ulikt, noen sier myndiggjøring (Hansen i Emlba 6/96), andre dyktiggjøring, gi fullmakt (Hagen og Qureshi 1996), og atter andre bemyndigelse (Stang 98).

Målet for *empowerment* er å hjelpe klienten til å se

- Seg selv som problemløser for å finne løsninger på sine problemer
- Sosialarbeideren som en person som har kunnskap og ferdigheter som klienten kan bruke
- Sosialarbeideren som kamerat og partner når det gjelder å løse problemer
- Maktstrukturen som kompleks, men delvis åpen for innflytelse (Hagen og Quershi 1998)

I denne tenkningen skal en arbeide for å hjelpe grupper, for eksempel bostedsløse, fattige og andre til å ta opp kampen mot undertrykking. Den brasilianske pedagogen Paulo Freire og hans frigjøringspedagogikk er viktig i diskusjonen om myndiggjøring i sosialt arbeid. Han har kritisert sosialarbeidere, lærere og leger for å gjøre klienten til objekter, og at det da oppstår et herre – knekt forhold som fører til at klienten ikke får utviklet ansvar for seg selv og sin egen utvikling (Lingås 92).

Empowerment handler (forenklet sagt) om bevisstgjøring og det å gi personer rikere nærmiljø og oppgaver de kan mestre slik at de kan ta kontroll over eget liv. Sosialarbeideren må utforske hvilke undertrykkende mekanismer klienten møter, og lære klienten å se at han/hun ikke er skyld i sine problemer, men at de ligger i samfunnsstrukturen og den politikk som råder. Her ser en også klare paralleller til settlementsbevegelsen og Jane Addams arbeid.

Tenkingen bygger på partnerskap mellom sosialarbeider og klient, sosialarbeideren anser klienten som kompetent og dyktig. Sosionomen skal kunne ta klientens perspektiv og forstå hvilke barrierer klienten opplever. Brukeren/klienten skal hjelpes til selvinnsikt slik at han/hun får følelse av personlig makt, og således blir i stand til å forbedre sin livssituasjon (Slettebø 2000).

#### **4.1 Brukerorganisasjoner**

Det å drive sosialt arbeid ut fra et brukerperspektiv vil også innebære et aktivt samarbeid med de mange ulike brukerorganisasjonene som finnes i Norge i dag. Disse organisasjonene arbeider aktivt for bl.a. å få økt kunnskap om brukernes rettigheter, og er ofte viktige aktører i forbindelse med etablering av nye tiltak for den aktuelle brukergruppen. Dette vil være brukerorganisasjoner som *Foreningen for mental helse*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *Rettferd for taperne* o.a..

I Lov om sosiale tjenester 1993 (LOST) er det nedfelt en norm som sier at sosialtjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner, jfr LOST kap 3, § 3-3.

## **5 Avslutning**

Sosialt arbeid er et fagfelt i utvikling. Forskning innen faget er i vekst. Arbeidsfeltet for sosionomer er mer omfattende enn det som kommer frem i dette notatet. Viktige deler av arbeidsfeltet for sosionomer, som barnevern, rusomsorg, kriminalomsorg, psykiatri og omsorg for funksjonshemmede er ikke tatt med her. Det er ikke fordi disse områdene blir vurdert som mindre viktige enn sosialkontorene, men som orientering til nye studenter vil det bli for omfattende å trekke inn alle aktuelle praksisfelt.

Det materiale som er blitt presentert i notatet, vil studentene få mer kunnskap om underveis i studiet. Dette gjelder spesielt innen fagene sosialt arbeid, sosiologi, sosialpolitikk, stats- og kommunalkunnskap og juss.

## Litteraturliste

- Bleikli, I., Jacobsen, K. D. og Thorsvik, J.: Forvaltningen og den enkelte i Christensen, T. og Egeberg, M.: *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug 1997
- Eriksen, O. E. og Terum, L. I.: *Frontbyråkratene og det teknokratiske mistak*. Los-senter Notat 0001, 2000
- Eriksen, O. E. og Weigård, J.: Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller? I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1993 ( 9 ), 2:111-131
- Flora, P. og Heidenheimer, A.: *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1982
- Franklin, D. L.: Mary Richmond and Jane Addams: From Moral Certainty to Rational Inquiry in Social Work Practice i *Social Service Review*. Dec. 1986, s 504-525.
- Goldstein, H.: *Social Work Practice, A unitary Approach*. Columbia University of South Carolina Press 1973
- Hagen, G. og Quereshi, N. A.: *Etnisitet i sosialt arbeid*. Tano Aschehaoug, 1996
- Hansen, K.: Myndiggjøring. Om empowemwnt som metode i sosialt arbeid i *Embla* nr. 6 1996
- Howe, D.: *An introduction to Social Woek Theory*. Ashgate Publishing Company
- Hudson, J. D. : A model of professional knowledge for social work practice I *Australian Social work*, September, 1997, Vol. 50 nr 3
- Hutchinson, G. og Oltedal, S.: *Modeller i sosialt arbeid. Fra ulike røtter til samme felt*. Tano Aschehoug 1996
- Kokkin, J.: *Profesjonelt sosialt arbeid*. Tano Aschehoug1998
- Kristoffersen, S.: *Holdningsendring som mestringsstrategi. Verdikonflikter og sosionomtilpasning på sosialkontor i Oslo*. Hovedfagsoppgave i sosiologi, UiO 1996
- Kuhnle, S.: Velferdsstatens politiske grunnlag i Hatland, A., Kuhnle, S. Og Romøren, T.I.: *Den norske velferdsstaten*. AdNotam Gyldendal1996
- Levin, I. og Trost, J.: *Å forstå hverdagen*. Tano A.S. 1996
- Lingås, L. G.: *Etikk og verdialg i helse- og sosilfag*. Universitetsforlaget1996
- Lipsky, M.: *Street – Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation. New York 1980
- Marthinsen, E.: Sosialt arbeid – et fag i det sosiales grense? i Tronvoll og Martinsen ( red): *Sosialt arbeid – Refleksjoner og nyere forskning*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim 2001

- Offerdal, A. : Klient og forvaltning. Bakkebyråkrater i perspektiv i Offerdal, A. (red): *Til tjeneste? Byråkrati og brukere i storbykommunen*. Byforskningsprogrammet Universitetsforlaget 1986
- Richmond, M.: *What is Social Case Work*. Arne Press & The New York Times. New York (1971 )
- Rønning, R.: Hvorfor blir - og forblir –folk sosialhjelpsmottakere? i Halvorsen, K. ( red.) : *Mestring av marginalitet*. Cappelen Akademiske Forlag 1996
- Rønning R. og Solheim, L.J. : *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Universitetsforlaget 1998
- Slettebø, T.: Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid i *Nordisk sosialt arbeid*, nr 2 2000
- Solheim, L. J.: Sosialhjelp og vern av sjølvrespekten i Halvorsen, K. ( red.) : *Mestring av marginalitet*. Cappelen Akademiske Forlag 1996
- Soydan, H. : *Det sociala arbetets idèhistoria*. Studentlitteratur1993
- Stang, I. : *Makt og bemyndigelse*. Universitetsforlaget 1998
- Stjernø, S. , Heszlein, A.M. og Terum, L.I. *Et bedre sosialkontor!* Universitetsforlaget
- Terum, L. I. : *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Universitetsforlaget 1996
- Thomassen, Å.: *Sosialkontoret i endring*. Vidarforlaget 1995
- Tronvoll, I. M.: Brukermedvirkning i sosialt arbeid i Martinsen, E., Tjelflaat,T. og Utgaard, O. ( red.): *Sosialt arbeid. Praksis fag og politikk*. Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge, 1997
- Tronvoll, I. M. : Sosialt arbeid som forskningsfelt i Tronvoll, I. M. og Marthinsen E. (red): *Sosialt arbeid – Refleksjon og nyere forskning* Tapir Akademisk forlag, 2001
- Uggerhøj, L.: *Hjælp eller afhængighed*. Ålborg Universitetsforlag 1995
- Younghusband. E.: *The Newest profession. A schort history of soial work*. Community Care/IPC Busness Press 1981
- Ørstavik, S.: *Brukerperspektivet- en kritisk gjennomgang*. INAS – notat 1996:8

#### Offentlige dokumenter

- Rundskriv I-1/93 Lov om sosialetjenester m v
- Tilleggsrundskriv til rundskriv I-1/93 Lov om sosialetjenester m v
- St.meld. nr. 35 1994-95 *Velfredsmeldingen*
- St.meld. nr. 4 1996-97 *Langtidsprogrammet*
- St.meld. nr . 28 1999-2000 Innhold og kvalitet i omsorgstenestene

